

الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت «دراسة نظرية تطبيقية»

دكتور عثمان عبد الملك الصالح
أستاذ القانون العام المساعد
كلية الحقوق والشرعية - جامعة الكويت

مقدمة

تمدنا دراسة القانون المقارن بصور مختلفة للرقابة على أعمال الإدارة العامة، وهي صور تختلف باختلاف الهيئة التي تمارسها، وباختلاف طبيعة هذه الرقابة ومداها (١). فقد تكون الرقابة إدارية تباشرها الإدارة العامة بنفسها على أعمالها ولذلك يطلق عليها البعض، الرقابة الذاتية Auto — Contrôle، وقد تكون الرقابة قضائية Juridictionnel تباشرها المحاكم وتختلف باختلاف التنظيمات القضائية داخل كل دولة، وقد تكون الرقابة سياسية Politique وهي ما يطلق عليه بعض الكتاب اسم الرقابة الشعبية Populaire، ونعني بها الرقابة التي يمارسها المجتمع عن طريق الهيئات النيابية أو عن طريق التنظيمات الشعبية سواء كانت ممثلة على مستوى الامة أو على مستوى الوحدات الإقليمية أو الانتاجية، كما

(١) الدكتور طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٧٠ ص ٦١ وما بعدها. وانظر كذلك، الدكتور بكر القباني والدكتور عاطف البنا، في مؤلفهما عن الرقابة القضائية لأعمال الإدارة، مكتبة القاهرة الحديثة، الطبعة الأولى ١٩٧٠، المجلد الأول، ص ٢٣ — ٣٤.

نعنى بها مراقبة المواطن للنشاط الحكومى داخل الدولة تبعا لاختلاف النظم السياسية والقوانين الدستورية المطبقة وطبيعة الايديولوجية الاقتصادية والاجتماعية لكل نظام (٢).

والرقابة البرلمانية هي جوهر الرقابة السياسية على أعمال الادارة (٣) وتتم في ظل النظام النيابي عن طريق البرلمان التي تتمتع بحق محاسبة السلطة التنفيذية بناء على المبادئ الدستورية التي تخول لها سلطة عامة في الرقابة على نشاط الحكومة.

فالبرلمان كما يقول فقهاء القانون العام، هو قبل كل شيء جمعية مراقبين، ومهمته الاولى — وربما الاكثر أهمية من التصويت على القوانين — هي مراقبة الحكومة واجبارها عن طريق الاسئلة والاستجابات والتصويت على سحب الثقة ومناقشة الميزانية، أو بغير ذلك من الوسائل، على تبرير تصرفاتها أمام الجمهور وعلى عرض اسباب تلك السياسة على الرأى العام، وتبرير قراراتها، وعلى الافصاح عن عزمها بصدد هذه المشكلة أو تلك. وبما أن هذه الرقابة تتم في وضح النهار وبواسطة اجراءات تقتضي النشر، فانها ضمانه لحقوق الافراد وكفالة حرياتهم ضد تصرفات الحكومة وما تديره من مؤسسات (٤).

غير أنه مما تجدر الإشارة اليه ونحن في هذا الصدد أن هذه الرقابة لا تسمح للبرلمان بالتدخل مباشرة في أعمال الادارة اذ هو لا يملك — أخذاً بمبدأ الفصل بين السلطات — أن

(٢) أنظر في اختلاف هذه الرقابة بين الدول ذات النظام الرأسمالي والدول ذات النظام الاشتراكي، فيما يتعلق بالرقابة السياسية على المؤسسات العامة. رسالة الدكتور السيد خليل هيكمل، الرقابة على المؤسسات العامة الانتاجية والاستهلاكية، منشورات منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٧١، ص ٣٨٥ وما بعدها.

(٣) يطلق كثير من الكتاب على الرقابة السياسية اسم الرقابة البرلمانية، وفي تقديرنا أن هذا المصطلح لا يفي للتعبير عن المضمون الحقيقي للرقابة السياسية لأنه يقصر هذه الرقابة على رقابة الهيئات البرلمانية فقط، في حين أن مدى هذه الرقابة يمتد ليشمل رقابة التنظيمات والأجهزة الشعبية ورقابة الفرد على النشاط العام باعتباره يمارس أحد حقوقه السياسية.

(٤) ANDRÉ HAURIUO. Droit constitutionnel et institutions politiques, éditions Montchrestien, Paris 1972, p. 51.

يصدر لها الاوامر الملزمة في شأن القيام بعمل او الامتناع عن عمل من اختصاصها(٥). كما لا يتسنى له أن يلغى قرارا اتخذته أو يعدل فيه (٦) .

ولقد أخذ الدستور الكويتي الصادر سنة ١٩٦٢ بجوهر النظام البرلماني. لذلك نجده يقرر حق مجلس الامة في الرقابة على أعمال الادارة. ولكي نحيط بدراسة دقيقة وصادقة لهذه الرقابة. علينا ان نعرض لها من الناحيتين النظرية أى كما جاء بها الدستور والقوانين المكملة له، والواقعية أى في واقع الحياة السياسية نفسها.

ومن ثم تنقسم هذه الدراسة الى مبحثين :

المبحث الاول : الرقابة البرلمانية في اطارها النظري .

المبحث الثاني : الرقابة البرلمانية في واقعها العملي .

ونعرض لهذين الموضوعين على التوالي:

-
- (٥) أنظر الدكتور طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الادارة، منوه عنه أعلاه، ص ٦٢.
- (٦) يؤخذ على الرقابة البرلمانية أنها غالبا ماتعتمد على البيانات والمعلومات والتقارير التي تقدم الى البرلمان من جانب الأجهزة الرقابية المختصة أو الأجهزة الادارية المشمولة برقابتها، كما يؤخذ عليها أنها لاتصل بطريق مباشر الى ابطال أو ايقاف أو الغاء الأعمال الادارية المعيبة، وأنها تقتصر عادة على المخالفات الادارية الجسيمة فضلا عن عدم وجود وسيلة مباشرة أمام الأفراد لتحريكها. ويضيف البعض الى ذلك أن الرقابة البرلمانية تقتصر الى الجدية والفاعلية والواقعية. لأنها تقف عند الحكم على النتائج وتناقش الاجالبيات دون ان تقترب من الرقابة الفنية التفصيلية، ونظرا لاصطباغها بالصيغة السياسية وتأثيرها الى حد كبير بالاعتبارات الحزبية التي كثيرا ماتؤدي الى افساد الرقابة البرلمانية بسبب مدارة حزب الأغلبية للحكومة وتغطيته على أخطائها.
- أنظر: الدكتور محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الادارة، دار النهضة العربية، بيروت.
- ١٩٧٠، ص ١٢٩.
- وانظر كذلك: الدكتور بكر القباني والدكتور محمود عاطف البناء، منوه عنه أعلاه، ص ٢٥، ٢٦.

ومع ذلك فانه يمكن القول بأن فاعلية الرقابة البرلمانية على أعمال الادارة أمر يتوقف على مدى الرغبة في تشديد هذه الرقابة وقرار الوسائل اللازمة لذلك . وعلى أية حال فان للرقابة البرلمانية على أعمال الادارة ميزة أساسية تكمن في تعدد وسائلها المباشرة وغير المباشرة، وخطورة النتائج المترتبة عليها والتي تصل في صورتها النهائية الى حد اسقاط الوزارة أو استقالة الوزير المسئول.

المبحث الأول

الرقابة البرلمانية في أطارها النظرى

تمهيد وتقسيم :

احتراما للارادة الشعبية ونزولا على مقتضيات المبادئ الديمقراطية، أقر الدستور الكويتي مبدأ إخضاع أعمال الادارة العامة للرقابة البرلمانية. فعهد الى مجلس الامة بمهمة مراقبة أعمال السلطة التنفيذية .

وتتحقق رقابة مجلس الامة على اعمال الادارة عن طريق غير مباشر، وذلك عند تعرضه لسن التشريعات المتعلقة بانشاء وتعديل والغاء الضرائب، وتحصيل وصرف الاموال العامة، وحفظ أملاك الدولة وادارتها وشروط التصرف فيها والحدود التى يجوز فيها النزول عن شىء من هذه الاموال، وعقد القروض العامة، وتنظيم المؤسسات العامة (٧).

كما تتحقق عن طريق مباشر في قيام مجلس الأمة بممارسة الرقابة المالية وذلك بمناسبة فحص واعتماد مشروع الميزانية العامة (٨)، والتصديق على الحساب الختامى للادارة المالية للدولة (٩)، وبمناسبة طلب موافقته على مصروفات غير واردة في الميزانية أو زائدة على التقديرات الواردة فيها أو نقل أى مبلغ من باب الى آخر من أبواب الميزانية (١٠)، أو موافقته على تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة مالية واحدة (١١).

كما تتحقق الرقابة التى يباشرها مجلس الامة بطريق مباشر فتأخذ صورة مساءلة الوزراء منفردين أو مجتمعين عن كافة التصرفات التى تصدر عن سلطة التنفيذ والمتعلقة

(٧) دستور الكويت، المواد من ١٣٤ الى ١٣٨.

(٨) المادة ١٤٠ من الدستور.

(٩) المادة ١٤٩ من الدستور.

(١٠) المادة ١٤٦ من الدستور.

(١١) المادة ١٤٢ من الدستور.

بوزارات الدولة والمصالح التابعة لها، سواء أكانت هذه المسئولية في صورة أسئلة أو استجابات أو تحقيقات برلمانية أو كانت في صورتها النهائية ممثلة في اعلان عدم امكان تعاون مجلس الامة مع رئيس مجلس الوزراء والزام الوزارة بالاستقالة عند الضرورة.

وهذه الرقابة المباشرة التي يمارسها مجلس الامة على اعمال الادارة هي التي ستكون موضوع دارستنا في هذا المبحث، والتي نستطيع تقسيم وسائلها الى فئتين:

١ - وسائل مجلس الامة في التدخل في نشاط السلطة التنفيذية.

٢ - المسئولية السياسية للوزارة أمام مجلس الامة.

وندرس كل من هاتين الفئتين في مطلب:

المطلب الاول

وسائل مجلس الامة في التدخل في نشاط السلطة التنفيذية

L'INTERVENTION DANS L'ACTIVITÉ DE L'EXECUTIF

وهذه الوسائل أقل خطورة من المسئولية السياسية وتندرج من البساطة والضعف الى القوة والخطورة على النحو التالي:

ابداء الرغبات، السؤال، طرح موضوع عام للمناقشة، التحقيق البرلماني، الاستجواب. وسندرس هذه الوسائل على التوالي بقدر أهمية كل منها:

أولا - ابداء الرغبات والاراء : LES AVIS ET LES VOEUX .

لمجلس الامة الحق في ابداء رغبات معينة واصدار قرارات بها. ويجب على السلطة التنفيذية أن تأخذها بعين الاعتبار. فالمادة ١١٣ من الدستور تنص على أن: لمجلس الامة ابداء رغبات للحكومة في المسائل العامة، وإن تعذر على الحكومة الاخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس أسباب ذلك، وللمجلس أن يعقب مرة واحدة على بيان الحكومة وقد

وضعت المواد من ١١٧ الى ١٢٠ من اللائحة الداخلية لمجلس الامة بعض الاحكام التفصيلية لهذا الموضوع.

و يتضح من ذلك أن هذه الوسيلة هي أضعف الوسائل التي يملكها مجلس الامة في مواجهة السلطة التنفيذية . لأن هذه الاخيرة تظل حرة في تلبية أو عدم تلبية رغبات المجلس . الا أن هذه الآراء وتلك الرغبات إن كانت موضوع مناقشة عامة وعلنية، — وذلك ما يحدث عقب الانتهاء من طرح موضوع عام للمناقشة (مادة ١١٢ من الدستور)، والملاحظات التي يبديها بصدد برنامج الحكومة (مادة ٩٨ من الدستور) وفي الرد على الخطاب الاميرى (مادة ١٠٥ من الدستور) فلاشك في أنها تحدث أثرها على الرأى العام الذى يستطيع بدوره أن يمارس على الحكومة ضغطا بهذا الشأن. فهذه الوسيلة وإن كانت ضعيفة من الناحية القانونية الا أن لها قدرا من الاهمية من الناحية السياسية(١٢).

ثانيا: السؤال : LA QUESTION

وقد لا تأخذ السلطة التنفيذية بعين الاعتبار الرغبات والآراء والملاحظات التي أبداهها المجلس، وقد يتطور الامر بحيث يكون أخطر من أن يكون موضوع ابداء ملاحظة أو رأى أو رغبة، بل يحتاج الى اللجوء الى وسيلة من وسائل التأثير المباشرة التي يظهر فيها المجلس والسلطة التنفيذية وجها لوجه. ومن هذه الوسائل حق السؤال.

والسؤال هو استيضاح موجه من أحد النواب الى أحد الوزراء أو الى رئيس مجلسهم بقصد الاستفسار عن نقطة معينة تتعلق بأمر من الامور الداخلة في اختصاصه والمتعلقة بأعمال وزارته(١٣).

(١٢) CF. M. DUVERGER, institutions politiques et droit constitutionnel, thémis, 7ème, édition, paris 1963, P. 159.

(١٣) IBIDE, P. 160, BARTHELEMY, précis de droit constitutionnel, P. 699.

والاسئلة تحقق الرقابة البرلمانية دون أن تحرك المسؤولية السياسية. ونظرا لاهميتها في الحياة البرلمانية فقد خصصت لها ثلاثة ارباع الساعة الاولى من كل جلسة من جلسات مجلس العموم البريطاني(١٤).

أما في فرنسا فقد خصص لها دستور ١٩٥٨ جلسة أسبوعية كاملة على الاقل (مادة ٤٨ فقرة ٢)(١٥). اما في الكويت فقد خصصت المادة (١٢٩) من اللائحة الداخلية للمجلس نصف ساعة من كل جلسة من جلسات المجلس للاسئلة والاجابة عليها.

و يقول الدستور في مادته ٩٩:

«لكل عضو من اعضاء مجلس الامة ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والى الوزراء اسئلة لاستيضاح الامور الداخلة في اختصاصهم». ولقد تكفلت المواد من ١٢١ الى ١٣٢ من اللائحة الداخلية للمجلس بأمر تفصيل هذا الموضوع.

و يظهر من تعريف السؤال ومن النصوص سابقة الذكر ان اهم القواعد التي تحكم حق السؤال هي:

- ١— أنه يقيم حوارا ثنائيا بين عضوا من اعضاء المجلس وأحد الوزراء. فلا يجوز أن يوجه من أكثر من عضوا أعضاء المجلس، وهو لا يوجه أيضا الى أكثر من وزير واحد والذي يتعين عليه ان يجيب.
- ٢— وهذا الحوار الثنائي محدود بين السائل الذي يستفهم عن أمر يحله أو يريد التحقق من حصول واقعة وصل علمها اليه (مادة ١٢١ لائحة)، والمسؤول الذي يجيب فحسب. وللسائل دون غيره التعقيب على الاجابة بايجاز ولمرة واحدة. فالسؤال لا يثير

(١٤) Cf. DUVERGER, op. cit 621. P, 621

(١٥) لدراسة مقارنة في نظام الاسئلة في فرنسا وشرحها وافيا للمادة ٤٨ من دستور ١٩٥٨ انظر:

La constitution de la REPUBLIQUE Francaise, analyses et commentaires sous la direction de. François LUCHAIRE et GERARD CONAC. édition, écononica, paris 1979, PP. 623 - 630.

جدلا بين السائل والمسؤول من ناحية، كما لا يثير مناقشة عامة في موضوعه يتدخل فيها الغير (مادة ١٢٥ من اللائحة).

٣- والسؤال لا يؤدي الى اتخاذ أي قرار من المجلس، بل ينتهي إما بالاجابة عليه أو بالتعقيب على هذه الاجابة .

ومع أن السؤال لا يؤدي الى تحريك المسؤولية السياسية فلقد وضعت اللائحة الداخلية للمجلس بعض القيود على الحق في استعماله باسم تنظيمه. ومن الاحكام التي أتت بها اللائحة في هذا الصدد ما يأتي:

١- باستثناء الاسئلة التي توجه اثناء نقاش الميزانية او مناقشة موضوع آخر مطروح على المجلس فعلا، فان السؤال يجب أن يكون مكتوبا بوضوح وإيجاز وأن يكون موقعا من مقدمه (المواد ١٢٢، ١٢٨ من اللائحة).

٢- الأصل أن يجيب عليه الوزير المسؤول في الجلسة المحددة لنظره (مادة ١٢٣ من اللائحة). الا أن اللائحة (مادة ١٢٤) أعطته الحق في أن يطلب تأجيل الاجابة الى موعد لا يزيد على أسبوعين ويجب أن يلبي طلبه. والتأجيل لأكثر من هذه المدة لا يكون الا بقرار من المجلس (مادة ١٢٤ من اللائحة).

٣- ولا يجوز للسائل تحويل سؤاله الى استجواب في ذات الجلسة المحددة لنظره (مادة ١٢٧ من اللائحة).

٤- ولا ينظر في السؤال إذا استرده مقدمه دون أن يتبناه عضو آخر (مادة ١٣٠).

٥- ويسقط السؤال إذا انتهى الفصل التشريعي، أو إذا تخلّى من وجه اليه السؤال عن منصبه، أو إذا انتهت عضوية مقدمه لأي سبب من الأسباب دون أن يتبناه عضو آخر (مادة ١٣٢ من اللائحة).

٦- ولا يسقط السؤال إذا تغيب مقدمه عن حضور الجلسة المقررة لنظره (مادة ١٢٤)، ولا بانتهاء دور الانعقاد، بل أجازت اللائحة توجيه الأسئلة فيما بين أدوار الانعقاد ويجب الرد في هذه الحالة كتابة الى رئيس المجلس فيبلغه الى السائل (مادة ١٣١ من اللائحة).

ثالثا - طرح موضوع عام للمناقشة :

La mise en discussion d'une question d'intérêt général:

وقد يكون لموضوع عام أهميته وحيويته بحيث لا يكفي السؤال الذي يفتح حوارا ثنائيا ومحدودا بين السائل والمسؤول للاحاطة بجميع جوانبه، ولكنه يحتاج الى مناقشة عامة ومفتوحة، يشترك فيها باقي أعضاء المجلس من ناحية والحكومة من ناحية أخرى. والطريق الى ذلك هو طلب طرح ذلك الموضوع للمناقشة. لذلك نصت المادة ١١٢ من الدستور على أنه: «يجوز بناء على طلب موقع من خمسة أعضاء طرح موضوع عام على مجلس الأمة للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه وتبادل الرأي بصدده، ولسائر الأعضاء حق الاشتراك في المناقشة». ولقد فصلت ما أجملته هذه المادة المواد ١٤٦، ١٤٨ الى ١٥١ من اللائحة الداخلية للمجلس.

ومن الواضح هنا، أننا لسنا في مواجهة سؤال بسيط يقيم حوارا ثنائيا وضيقا يستطيع فيه موجهه فقط إبداء الملاحظات. ولسنا كذلك أمام استجواب قد يؤدي الى تحريك المسؤولية الوزارية. ولكننا أمام وسيلة وسط بين السؤال والاستجواب. فالمسافة التي تبعدها عن السؤال وتقربها من الاستجواب هي أن المناقشة عامة لسائر أعضاء المجلس حق الاشتراك فيها. والمسافة التي تبعدها عن الاستجواب وتقربها من السؤال هي أن هذه المناقشة لا تقوم على اتهام ولا تنتهي بقرار يحرك المسؤولية الوزارية، بل تنتهي إما باقفال باب المناقشة دون اتخاذ أي قرار وإما بقرار لا يدين الحكومة كقرار برغبه على سبيل المثال (١٦).

وهذه الوسيلة تشبه الى حد كبير الأسئلة الشفهية مع المناقشة «question orale avec débat» التي نص عليها الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام ١٩٥٨. ومقتضاها أن مناقشة عامة تفتح بعد اجابة الوزير على سؤال النائب يشترك فيها سائر الأعضاء، الا أنها تقفل دون اتخاذ أي قرار (١٧).

(١٦) انظر عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، بيروت ١٩٦٨، ص ٣٢٧.

(١٧) انظر في هذا النظام. Duverger, op; cit, P. 620.

ولقد أحيط طلب طرح موضوع عام للمناقشة ببعض القيود بهدف حماية السلطة التنفيذية. ومن هذه القيود:

- ١- أنه لا يجوز طلب تقديمه من عضو واحد على انفراد كما هو الحال في السؤال، بل استلزم الدستور أن يقدم طلب طرح موضوع عام للمناقشة من خمسة أعضاء من أعضاء المجلس (مادة ١١٢ من الدستور).
- ٢- يجب أن يكون ذلك الطلب مكتوبا وموقعا من مقدميه (مادة ١٤٦ من اللائحة).
- ٣- الأصل أن يبلغ رئيس المجلس الطلب فور تقديمه اليه الى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب الأحوال، ويدرج في جدول أعمال جلسة تالية لتحديد موعد لنظره. غير أن اللائحة قد أجازت لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص أن يطلب تأجيل نظره لمدة أسبوعين على الأكثر و يتعين على المجلس أن يستجيب لطلبه. إلا أن التأجيل لأكثر من هذه المدة لا يجوز الا بقرار من المجلس. (مادة ١٤٨ من اللائحة).
- ٤- يجوز للمجلس أن يقرر إحالة الطلب الى لجنة من لجانه لبحثه وتقديم تقرير عنه قبل البت فيه (مادة ١٥٠ من اللائحة).
- ٥- ويسقط الطلب إذا انتهى الفصل التشريعي. أما انتهاء دور الانعقاد فلا يسقطه.
- ٦- على عكس السؤال يسقط طلب طرح موضوع عام للمناقشة اذا تغيب مقدموه عن الجلسة المحددة لنظره او تنازلوا عنه أو انتهت عضويتهم لأي سبب من الأسباب دون أن يتبناه خمسة من أعضاء المجلس (مادة ١٥١ من اللائحة).
- ٧- ويسقط أيضا اذا تخلى من وجه اليه الطلب عن منصبه.

رابعا - تأليف لجان تحقيق : Les commissions d'enquête

وقد يكون الأمر خطيرا كخلل في جهاز من أجهزة الدولة أو حدوث فضيحة سياسية أو مالية أو ماشابه ذلك. فلا يعتمد المجلس على ما قدمته الحكومة اليه من معلومات أو بيانات مشكوك فيها، بل يرغب في استقاء المعلومات بنفسه وعلى الطبيعة عن طريق

اجراء تحقيق تقوم به لجنة يؤلفها من أعضائه وتتولى التحقيق باسمه ولحسابه : وتسمى (لجنة تحقيق (١٨).

ولقد عرف التحقيق في انجلترا منذ أواخر القرن السابع عشر وفي فرنسا قبل دستور سنة ١٨٧٥، واستخدم التحقيق على نطاق واسع إثر الحرب العالمية الاولى.

ويذهب غالبية الفقهاء في الوقت الحاضر الى تقرير هذا الحق للمجالس المنتخبة دون حاجة الى نص دستوري يقره (١٩). ولازالة كل لبس في هذا الصدد نص الدستور الكويتي في مادته ١١٤ على أنه «يحق لمجلس الامة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضوا أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الامور الداخلة في اختصاص المجلس. ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم».

والحقيقة أن لجان التحقيق التي يؤلفها المجلس من أعضائه المنتخبين تتيح له مكنة مراقبة أعمال السلطة التنفيذية التي تدخل في دائرة التحقيق. لذلك فقد أحيط هذا الحق ببعض القيود حماية للسلطة التنفيذية. ومن القيود التي يوردها الفقهاء عادة على هذا الحق ما يأتي:

- ١- أن يكون التحقيق في أمر معين من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس. فلايمتد مثلا الى الأحكام القضائية النهائية أو الى الموضوعات التي تتصل بصلاحيات رئيس الدولة الشخصية والتي يارسها بأمر أميري (٢٠).
- ٢- ولايجوز للجنة التحقيق متى انتهت من جمع المعلومات أن تتخذ في شأنها قرارا نهائيا، بل يتعين عليها أن تعد تقريراً بنتيجة تحقيقها ترفعه الى المجلس الذي له على ضوء هذا التحقيق أن يتصرف ضمن صلاحياته الدستورية (٢١).
- ٣- لايجوز للجان التحقيق أن تستدعي المواطنين لاداء الشهادة أمامها أو أن تجبرهم على

(١٨) عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٣٦٩.

(١٩) LAFERRIERE - Julien, manuel de droit constitutionnel, Pairs 1947 PP. 1091 et S.

(٢٠) عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٣٧٠.

(٢١) نفس المرجع، ص ٣٧١.

الشهادة الا اذا وجد نص قانوني يمنحها هذا الحق. ولعله من المفيد أن نذكر بهذا الصدد أنه لم يكن للجان التحقيق التي يشكلها مجلس الأمة في بادئ الامر هذا الحق، ثم صدر القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٤ في شأن التحقيق البرلماني واصلاح الجهاز الاداري مقررًا لها آياه. (٢٢)

أما القيود التي أوردتها اللائحة الداخلية لمجلس الامة على استعمال هذا الحق

فهي:

١- يشترط أن يكون طلب التحقيق مكتوباً وموقعاً من خمسة من أعضاء المجلس على الأقل (مادة ١٤٧ من اللائحة).

٢- الأصل أن ينظر طلب التحقيق في الجلسة المحددة لموعده نظره، الا أن اللائحة قد أجازت لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص أن يطلب تأجيل نظره لمدة أسبوعين على الأكثر، ويتعين على المجلس أن يستجيب لطلبه، غير أن التأجيل لأكثر من هذه المدة لا يجوز الا بموافقة المجلس واصداره قراراً بذلك (مادة ١٤٨ من اللائحة).

٣- أما أسباب سقوط طلب التحقيق فهي نفس الأسباب التي يسقط بها طلب طرح موضوع عام للمناقشة (أنظر ماسبق ذكره بهذا الصدد).

خامساً- الاستجواب : l'interpellation

على خلاف السؤال، يحمل الاستجواب معنى المحاسبة والاتهام الموجه الى وزير من الوزراء أو الى رئيس مجلسهم، ويفتح مناقشة حقيقية يشارك فيها سائر أعضاء المجلس. وقد يؤدي الاستجواب الى تحريك المسؤولية الوزارية أمام المجلس (بمراعاة أحكام المواد ١٠٠، ١٠١، ١٠٢ من الدستور).

فالاستجواب اذن يفوق الوسائل الأربع السابقة خطورة، ذلك أنه يحقق رقابة أكيدة للمجلس في مواجهة السلطة التنفيذية.

٢٢ - نفس المرجع، ص ٣٧٠.

ولقد أغفلت بعض الدساتير مثل الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ النص على هذا الحق (٢٣). أما الدستور الكويتي فقد قررت مادته ١٠٠ هذا الحق لأعضاء المجلس بقولها: «لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والى الوزراء استجابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم. ولا تجرى المناقشة في الاستجواب الا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير. وبمراعاة أحكام المادتين ١٠١، ١٠٢ من الدستور يجوز أن يؤدي الاستجواب الى طرح موضوع الثقة على المجلس».

ولقد جاءت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة لتكمل في موادها من ١٣٣ الى ١٤٢ مانصت عليه المادة ١٠٠ من الدستور. وعلى ضوء هذه النصوص نستطيع أن نتبين القواعد التي تحكم هذا الحق كما يأتي:

- ١- يجوز تقديم الاستجواب من عضو أو أكثر على أن لا يتجاوز عدد مقدمي الاستجواب عن ثلاثة أعضاء (مادة ١٣٤ من اللائحة).
- ٢- لا يجوز تقديم الاستجواب الى وزيرين أو أكثر في نفس الوقت بل يجوز تقديمه الى كل من الوزراء على حدة أو الى رئيس مجلسهم (مادة ١٣٤ من اللائحة).
- ٣- ويوجه الاستجواب كتابة وتبين فيه بإيجاز الموضوعات والوقائع التي يتناولها، ويجب ألا يتضمن عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو اضرار بالمصلحة العليا للبلاد (مادة ١٣٤ من اللائحة).

(٢٣) ولقد حاول البرلمان الفرنسي تطوير حق السؤال الى حق استجواب بحيث يثير السؤال مناقشة عامة تنتهي باتخاذ قرار، وحاول البرلمان تضمين لائحته الداخلية مثل هذه الأحكام، وقد ثار خلاف بينه وبين الحكومة التي نازعته هذا الحق، وانقسم الفقه الى فريقين بين مؤيد لحق البرلمان ومنكر له، وقد حسم المجلس الدستوري النزاع في ١٩٥٩/٦/٢٨ بقراره بعدم جواز أن يكون السؤال محلاً لمناقشة شفوية تنتهي باتخاذ قرار في الموضوع، فعدل كل من مجلس الشيوخ ومجلس الأمة الفرنسي لائحته الداخلية بما يتفق وقرار المجلس الدستوري.

انظر:
AL-SALIH OTHMAN ABDUL-MALIK : Le Systeme
Politique Koweïtien, thèse pour le Doctorat d'Etat en Droit, Université de Paris, 1973, P.
231.

- ٤- لا يجوز البدء في مناقشة الاستجواب قبل فوات ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه الا اذا توافر شرطان: وجود حالة استعجال تستوجب ذلك، وقبول الموجه اليه الاستجواب على التعجيل (مادة ١٣٥ من اللائحة).
- ٥- يجوز لمن وجه اليه الاستجواب طلب تأجيل نظره لمدة أسبوعين على الأكثر ويتعين على المجلس الاستجابة لطلبه، اما التأجيل لأكثر من هذه المدة فلا يجوز الا بقرار من المجلس (مادة ١٣٥ من اللائحة).
- ٦- لا يجوز قفل باب المناقشة قبل أن يتحدث ثلاثة من مؤيدي الاستجواب وثلاثة من المعارضين له على الأقل (مادة ١٣٦ من اللائحة).
- ٧- ويسقط الاستجواب اذا استرده مقدموه أو غابوا عن حضور الجلسة المحددة لنظره دون أن يتبناه أحد الأعضاء، واذا تخلى من وجه اليه الاستجواب عن منصبه، واذا انتهت عضوية مقدمه لأي سبب من الأسباب، وأخيرا اذا انتهى الفصل التشريعي. أما انتهاء دور الانعقاد فلا يؤدي الى سقوطه (المادتان ١٤١، ١٤٢ من اللائحة).
- ٨- ونذكر أخيرا أنه بمراعاة احكام المادتين ١٠١، ١٠٢ من الدستور يجوز أن يؤدي الاستجواب الى طرح موضوع الثقة بالوزير على المجلس (المادة ١٠٠ من الدستور والمادة ١٤٣ من اللائحة).

المطلب الثاني

تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس

LA MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITE POLITIQUE DU GOUVERNEMENT PAR L'ASSEMBLEE.

ان المسؤولية السياسية لأعضاء الحكومة امام البرلمان هي جوهر النظام البرلماني. ويقرر بعض الفقهاء أمثال الفقيه الفرنسي Duverger، أنه حتى اذا لم يتوافر عنصر ازدواجية الجهاز التنفيذي (مثل نظام الحكومة الفرنسية المؤقتة عام ١٩٤٥ - ١٩٤٦) وحتى

في غيبة حق الحل (وذلك بسقوطه لعدم الاستعمال وهو ما حدث في فرنسا في ظل الجمهورية الرابعة)، فإن وجود المسؤولية السياسية للوزارة أمام المجلس المنتخب كاف لوصف النظام بأنه برلماني (٢٤).

وتعني هذه المسؤولية، فقد الوزير أو الوزارة للسلطة متى ما فقدت ثقة البرلمان الذي يجبر الوزير أو الوزارة على الاستقالة متى ما صدر منه (أي الوزير) أو منها تصرف مستوجب للمساءلة وذلك بسحب ثقته منه أو منها.

و يتبين من هذا التعريف أن المسؤولية الوزارية إما أن تكون فردية وذلك في حالة ما اذا كان التصرف المستوجب للمساءلة خاصا بأمر يتعلق بوزارة معينة، وقرار سحب الثقة هنا لا يمس الا الوزير المسئول عن تلك الوزارة. واما أن تكون تضامنية وذلك في حالة ما اذا كان التصرف المستوجب للمسؤولية خاصا بالسياسة العامة للوزارة، وقرار سحب الثقة هنا يصيب الوزارة برمتها وبالتالي يجب عليها الاستقالة والانسحاب.

ومن هنا يتضح أن المسؤولية التضامنية للوزارة أمام البرلمان هي أخطر سلاح يملكه في مواجهة السلطة التنفيذية و يقابل حق الحكومة في الحل.

فاذا كان الحل بمثابة إقالة لكافة أعضاء البرلمان بواسطة السلطة التنفيذية فإن قرار سحب الثقة من الوزارة يعتبر بمثابة إقالة لكافة أعضاء الحكومة بواسطة البرلمان. وتخويل السلطة التنفيذية الحق الأول والسلطة التشريعية الحق الثاني يحقق فكرة التوازن التي يصبو اليها النظام البرلماني التقليدي (٢٥).

(٢٤) Duverger, op. cit. pp. 160, 186, 189.

وانظر في المسؤولية السياسية للوزارة بصورة عامة:

FRANÇOIS Luchaire, La responsabilité du gouvernement devant le parlement Documentation française, 22 Mai 1961. N.E.D., 2781.

Devise Detrayache Dorencourt, La responsabilité gouvernementale pendant les quatre premières années de septennat de GEORGE POMPIDOU, R.D.P. Mai-Juin 1974, pp. 789-874.

MARIEL LANVADE - VEDEL, Les motions de censure sous La Vème République, Mémoire D.E.S. Paris, 1973.

CF. Pier Lalumière et andré Domichel, Les régimes parlementaire européens, (٢٥) PUF, 2^{ème} éd. 1978 pp. 36-46.

ولعله من المفيد أن نذكر هنا أن المسؤولية التضامنية للوزارة أمام البرلمان لا تعني فقط أن هذا الأخير يستطيع أن يجبرها على الاستقالة وذلك بسحب ثقته منها، ولكنها تستلزم أيضا أن يشارك البرلمان أو يصادق على تولية الوزارة الجديدة. وتسلق الأنظمة البرلمانية في هذا الصدد مسلكين (٢٦):

١- أن يشترط صراحة بأنه يتعين على الحكومة الجديدة فور تشكيلها الحصول على ثقة البرلمان، وبعبارة أخرى أن تطرح الثقة بها بمناسبة تقديمها لبرنامجها LA QUESTION DE CONFIANCE وهو ما يختلف عن طلب سحب الثقة الذي يتقدم به أعضاء البرلمان LA MONTION DE CENSURE، وهذا النظام هو المعمول به في غالبية الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني.

٢- وقد لا يستلزم صراحة حصول الوزارة على ثقة البرلمان فور تشكيلها بل يقرر ذلك ضمنا. فمادام البرلمان لم يطرح الثقة بالوزارة عند تقديمها لبرنامجها يعتبر ذلك مصادقة منه على تعيينها. وهذا النظام هو المعمول به في الأنظمة الاسكندنافية.

وبعد هذه المقدمة القصيرة التي ألقينا فيها الضوء على مسؤولية الوزراء أمام المجلس المنتخب في ظل الأنظمة البرلمانية، وماد منا في صدد دراسة النظام الدستوري الكويتي، فلاشك بأن السؤال الآتي يفرض نفسه:

هل سار الدستور الكويتي بهذا الصدد في مضمار النظام البرلماني؟ وللإجابة على هذا السؤال فإننا نقرر هنا أن الدستور الكويتي قد سار في هذا المضمار فيما يخص المسؤولية الفردية للوزراء ولم يتخط قواعد النظام البرلماني. أما فيما يخص المسؤولية الوزارية التضامنية فلقد خرج الدستور على القواعد التقليدية في النظام البرلماني واتجه واضعوه الى تقرير صورة جديدة بهذا الصدد، وهي صورة عدم امكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء بدلا من تقرير امكان سحب الثقة منه. وتفصيل ذلك كالآتي:

(٢٦) لدراسة مقارنة حول هذا الموضوع، أنظر:

Union interparlementaire, Les parlements dans le Monde, 3eme éd., 1977 notamment, pp.

722-744.

Jean Claude, Les régimes parlementaires contemporains, presse de la F.N.S.p.

1978.

أولا – المسؤولية الفردية للوزراء :

LA RESPONSABILITÉ INDIVIDUELLE

ولقد نصت عليها/بصراحة المادة ١٠١ من الدستور بقولها: «كل وزير مسئول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة و يقدم استقالته فوراً. ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء اثر مناقشة استجواب موجه اليه. ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه.

و يكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء. ولا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة».

وتكمل هذه المادة المواد ١٤٣، ١٤٤، ١٤٥ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة. ويتضح من نص الدستور ومواد اللائحة أن طرح الثقة بأحد الوزراء لا بد. وأن يمر باجراءات محددة و يترتب عليه نتائج معينة. وتبيان ذلك كالآتي:

أ – اجراءات طرح الثقة بأحد الوزراء :

LES PROCEDURES DE LA MISE EN OEUvre DE LA MOTION DE CENSURE CONTRE UN MINISTRE.

لقد أحاط الدستور استعمال هذا الحق ببعض القيود بهدف حماية السلطة التنفيذية. فطرح الثقة طبقاً لنص الدستور واللائحة لا بد وأن يمر بالاجراءات الآتية:

١ – لكي يستفيد الوزير من فرصة الدفاع التي يتيحها له الاستجواب والمهلة المقررة له والتي قد تصل الى أسبوعين، لم يجوز الدستور طرح الثقة بالوزير بداءة، بل اشترط أن يكون ذلك على إثر استجواب موجه اليه وبعد الانتهاء من مناقشة ذلك الاستجواب(٢٧).

(٢٧) المادة ١٠١ من الدستور.

٢- وطرح الثقة اما أن يكون بناء على طلب الوزير الذي انتهت مناقشة الاستجواب الموجه اليه وذلك للتأكد بأنه مازال محل ثقة ممثلي الشعب، أو بناء على طلب موقع من عشرة من أعضاء المجلس (٢٨).

٣- وللتأكد من جدية الطلب اشترطت اللائحة الداخلية للمجلس (مادة ١٤٣) أن يتواجد مقدموه في الجلسة، وأن يتحقق رئيس المجلس من هذا التواجد قبل عرضه.

٤- وحتى تتاح للوزير فرصة أطول يتهيا فيها للدفاع عن نفسه وتتاح الفرصة للمجلس كذلك للتعقل والروية قبل أن يقدم على اتخاذ القرار، اشترط الدستور الا يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه (٢٩).

٥- ولكي يستكمل المجلس فكرته وتوضح لديه وجهات النظر المختلفة و يتسنى له اتخاذ قراره على بينة، حرصت المادة ١٤٥ من لائحته الداخلية على اتاحة الفرصة للكلام لاثنين من مقدمي الاقتراح بعدم الثقة واثنين من معارضيها مالم ير المجلس الاذن بالكلام لأكثر من هؤلاء الاربعة.

٦- ان يكون التصويت بالمناداة بالاسم وليس برفع اليد (المادة ١١٠ من اللائحة).

٧- وأخيرا نظرا لخطورة ذلك القرار، فلقد اشترط الدستور لاتخاذ أغلبية خاصة هي أغلبية أعضاء المجلس وليس مجرد أغلبية الحاضرين. على أن لا يشترك في التصويت على الثقة الوزراء ولو كانوا من أعضاء المجلس المنتخبين، ومقتضى ذلك أنه اذا كان عدد الوزراء من أعضاء مجلس الامة عشرة مثلا فالأغلبية اللازمة لسحب الثقة من الوزير هي أغلبية الاعضاء الأربعة غير الوزراء. أي واحد وعشرون صوتا على الأقل.

ومنع الوزراء من التصويت على قرار الثقة راجع الى أن الوزراء متضامنون مع بعضهم ولا يتصور أنهم سيصوتون الى جانب قرار سحب الثقة من الوزير.

واخيرا فإن هنالك نقطة تلفت الانتباه وتستاهل منا وقفة قصيرة مادما بصدد حساب هذه الاغلبية:

(٢٨) المادة ١٠٢ من الدستور

(٢٩) المادة ١٠١ من الدستور.

ذلك ان الدستور باشرطه سحب الثقة من الوزير بأغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس وليس بأغلبية الاعضاء الحاضرين، يكون قد جعل الغائبين والممتنعين عن التصويت على قرار سحب الثقة يحسبون الى جانب الحكومة من الناحية الواقعية تماما وكأن الممتنعون قد اعترضوا فعلا على قرار سحب الثقة، وكذلك الغائبون، فكأنهم قد حضروا الجلسة واعترضوا عليه. ولتبيان ذلك نضرب المثال الآتي:

اذا كان عدد الاعضاء الذين يتكون منهم المجلس ٤٠ عضوا كما هو في مثالنا السابق (بعد استبعاد الوزراء الذين لا يعدون عند حساب اعضاء المجلس ولا يشتركون كذلك في التصويت على قرار سحب الثقة). وتغيب ٥ منهم عن حضور الجلسة وامتنع عن التصويت ١٠ أعضاء واعترض على قرار سحب الثقة ٥ وصوت الى جانب قرار سحب الثقة ٢٠ عضوا فان قرار سحب الثقة يكون مرفوضا لانه لم يحصل على اغلبية الاعضاء الذين يتكون منهم المجلس وهي ٢١ صوتا مع أن المعارضين على القرار فعلا ٥ أعضاء. وهذا لا يحدث الا لاننا من الناحية الواقعية قد حسبنا المتغيبين وعددهم خمسة والممتنعين عن التصويت وعددهم ١٠ الى جانب الحكومة وكأنهم قد رفضوا القرار.

هذه هي القيود الشديدة التي قيد بها الدستور ومواد اللائحة الداخلية للمجلس حق نواب الشعب في سحب الثقة من الوزير.

ب — الآثار المترتبة على اصدار قرار سحب الثقة من الوزير:

LES ÉFFETS DE LA MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITÉ D'UN MINISTRE

١- اذا تمكن المجلس من تخطي تلك العقوبات واذا أصدر قراره بعد تلك الاجراءات وبهذه الاغلبية الخاصة بسحب الثقة من وزير معين، تقرر المادة ١٠١ من الدستور اعتبار الوزير معزولا منصبه من تاريخ قرار عدم الثقة به، «وتوجب عليه ان يقدم استقالته فورا، استيفاء للشكل الدستوري. ومقتضى ذلك أن اي تصرف يصدر من الوزير المذكور، بعد صدور قرار عدم الثقة به، يعتبر بقوة الدستور باطلا وكأن لم يكن، دون أن يطبق في هذه الحالة الحكم الوارد في المادة ١٠٣ من الدستور القاضي باستمرار الوزير في

تصريف العاجل من شئون منصبه حين تعيين خلفه، وبذلك يعين فوراً وزير بدلاً منه أو يعهد بوزارته مؤقتاً إلى وزير آخر حين تعيين الوزير الجديد» (٣٠) .

وحكم اعتبار الوزير مستقبلاً من تاريخ قرار عدم الثقة به لا يغير منه استعمال الأمير لحقه في حل المجلس والمنوه عنه في المادة ١٠٧ من الدستور، لأن ذلك سيكون لاحقاً لقرار سحب الثقة الذي صدر وانتهى وترتب عليه جميع آثاره (٣١).

٢ - والآخر الثاني الذي يترتب على صدور قرار سحب الثقة هو أنه إذا كان الوزير الذي سحبت منه الثقة عضواً في المجلس بحكم وظيفته (أي أنه قد اكتسب العضوية نتيجة لتوليّه منصب الوزارة)، فإنه يفقد تلك العضوية لأنها تبعية لمنصبه الوزاري، ولا ينطبق ذلك على الوزراء المعيّنين من داخل المجلس .

ثانياً - عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء :

L'IMPOSSIBILITÉ DE COOPERER AVEC LE PREMIER MINISTRE.

سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء هو أخطر سلاح يضعه النظام البرلماني بين يدي البرلمان في مواجهة الحكومة. ذلك أن سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء يعني سحب الثقة من جميع أعضاء الوزارة، لأن رئيس مجلس الوزراء هو الذي يختارهم وهو الذي يمثل الوزارة كلها ورمز السياسة العامة التي تنتهجها وتكون مسؤولة عنها مسؤولية تضامنية أمام البرلمان.

ولم يأخذ الدستور الكويتي على نحو مطلق بهذه القاعدة البرلمانية وتجنب تقرير الحق التقليدي للمجلس النيابي في إسقاط الوزارة بكاملها عن طريق سحب الثقة برئيس مجلس الوزراء، بل سلك في هذا الصدد مسلكاً خاصاً به، وانفرد بالنسبة إلى رئيس مجلس

(٣٠) تعليق المذكرة التفسيرية على المادة ١٠١ من الدستور.

(٣١) انظر الدكتور يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت ١٩٧٠ - ١٩٧١، ص ٣٨٥.

الوزراء بأسلوب خاص هو تقرير مجلس الامة عدم إمكان التعاون معه، فنص في المادة ١٠٢ منه على أنه :

«لايتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة، ولايطرح في مجلس الامة موضوع الثقة به

ومع ذلك اذا رأى مجلس الامة بالطريقة المتصوص عليها في المادة السابقة عدم امكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الامر الى رئيس الدولة، وللأمير في هذه الحالة ان يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة، أو أن يحل مجلس الامة.

وفي حالة الحل، اذا قرر المجلس الجديد بذات الاغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور اعتبر معتزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة».

و يبدو من هذا النص أن الدستور قد وضع لتقرير عدم امكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء اجراءات محددة ورتب عليها آثاراً معينة.

أ — اجراءات تقرير عدم التعاون: SES PROCEDURES.

إن إجراءات تقرير عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء هي نفس الاجراءات التي يجب أن تتخذ عند طرح موضوع الثقة بأحد الوزراء.

فطلب تقرير عدم امكان التعاون لايجوز ان يقوم الا على اثر استجواب موجه الى رئيس مجلس الوزراء.

ويجب تقديم هذا الطلب من عشرة من أعضاء مجلس الأمة وأن يتواجد بالجلسة الأعضاء مقدموا الطلب، ولايجوز التصويت على عدم امكان التعاون الا بعد مضي سبعة أيام من تقديم الطلب. ويجب أن يؤذن بالكلام قبل التصويت على عدم إمكان التعاون لاثنتين من مقدمي الطلب واثنتين من معارضيه على الاقل. ويكون التصويت بالمناداة بالاسم،

و يصدر قرار عدم إمكان التعاون بأغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء وبالصورة التي سبق وأن بينها (٣٢).

ب — الآثار المترتبة على قرار عدم إمكان التعاون: SES ÉFFETS

بعد انتهاء الاجراءات على النحو السابق واجتياز تلك العقوبات جميعا وتمكن المجلس من اصدار قراره بعدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء فان ذلك القرار لا يرتب اثره فورا كما هو الحال بالنسبة لقرار سحب الثقة من وزير عادي. فقرار عدم التعاون لا يترتب عليه فورية تنحية رئيس مجلس الوزراء (والوزراء بالتالي) عن الوزارة كما هو مقرر بالنسبة للوزير، وانما يرفع القرار للامير بصفته حكما في الامر. ويكون الأمير بين خيارين :

١— اما أن يأخذ بوجهة نظر مجلس الأمة و يعفى رئيس مجلس الوزراء من منصبه (وبالتالي الوزراء) ويتعين في هذه الحالة تشكيل وزارة جديدة لا يرأسها رئيس مجلس الوزراء السابق، وحتى تشكل هذه الوزارة الجديدة يستمر رئيس مجلس الوزراء في تصريف العاجل من شؤون منصبه لحين تعيين خلفه (مادة ١٠٣ من الدستور).

٢— واما أن يحل المجلس ويحتفظ بالوزارة. وفي هذه الحالة اذا استمر رئيس مجلس الوزراء في الحكم وقرر المجلس الجديد (باتباع نفس الاجراءات السابقة وبذات الاغلبية الخاصة المنوه عنها) عدم التعاون معه، فان هذا القرار الاخير يرتب أثره فورا و يأخذ حكم قرار سحب الثقة من أحد الوزراء و يعتبر رئيس مجلس الوزراء (وبالتالي الوزراء) معتزلا منصبه من تاريخ قرار المجلس الجديد في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة يرأسها رئيس مجلس وزراء جديد. وحتى تشكيل هذه الوزارة يستمر رئيس الوزراء في تصريف العاجل من شؤون منصبه وذلك حتى لا يكون هناك فراغ وزاري (٣٣).

(٣٢) انظر ما سبق ذكره عن الاجراءات التي تتخذ عند طرح موضوع الثقة بالوزير.

(٣٣) حول مضمون وفحوى فكرة تصريف العاجل من امور الوزارة «انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر

في ١٧ مايو ١٩٥٧.

C.E. 17 Mai 1957 Simonet, Recueil Lebon, p. 314, Conclusion Heumann, Dalloz, 1957, p. 580, note Benoit Jeanneau.

وانظر كذلك :

FERNAND BOUYSSOU, "L'introuvable notion d'affaires courantes", R.F.S.P. Août 1970, pp. 645-680.

وبدراستنا لعدم امكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء نكون قد انتهينا من دراسة وسائل مجلس الامة إزاء السلطة التنفيذية والتي تتفاوت في أهميتها من مجرد ابداء الآراء والرغبات التي يتعين على السلطة التنفيذية أن تأخذها بعين الاعتبار، حتى تصل في خطورتها الى الحق في تقرير عدم امكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء الذي قد يؤدي من الناحية النظرية الى سقوط الوزارة وانسحابها.

المبحث الثاني الرقابة البرلمانية في واقعها العملي

تمهيد وتقسيم :

ان دراسة الرقابة البرلمانية في اطارها النظري لا تعطينا الا صورة جزئية عن الرقابة البرلمانية التي يباشرها مجلس الأمة على أعمال الادارة.

فاذا أردنا أن تكتمل عندنا تلك الصورة فلا مفر اذن من دراسة هذه الرقابة فيما وراء النصوص الدستورية والقوانين المكملة لها، ومن خلال ظروفها السياسية والاجتماعية.

ولونظرنا الى هذه الرقابة في واقعها العملي لوجدنا أنها لم تحقق الهدف المنشود منها. ذلك أن مجلس الأمة بحكم طبيعته بين سلطات الدولة وتكوينه عن طريق الانتخاب يقدر له أن يكون الرقيب الأول على تصرفات السلطة التنفيذية وأجهزتها، وأن يأخذ زمام المبادرة بما له من وسائل قانونية لا كساب رقابته الكثير من الحيوية وطبعها بالطابع الايجابي. ولكن الواقع غير ذلك حيث نجد أن مجلس الأمة غير قادر على مراقبة الحكومة مراقبة فعالة، وأن السلطة التنفيذية هي المهيمنة على الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتملك في يدها زمام الأمور في الدولة ومصير البلاد.

وتقودنا دراسة الرقابة البرلمانية في واقعها العملي الى التعرض الى موضوعين:

- ١— ضعف مجلس الأمة وعدم امكانيته مراقبة الحكومة مراقبة فعالة.
- ٢— هيمنة السلطة التنفيذية.

ونعرض لهذين الموضوعين في مطلبين على التوالي:

المطلب الأول

ضعف مجلس الأمة وعدم امكانيته مراقبة الحكومة مراقبة فعالة

L'IMPUISSANCE PRATIQUE DE L'ASSAMBLEE NATIONALE DE
CONTRÔLER LE GOUVERNEMENT.

يظهر من دراسة ديناميكية العلاقة بين مجلس الأمة والحكومة، أن المجلس ضعيف وغير قادر على مراقبة الحكومة، مراقبة فعالة. ولعل مرد ذلك يرجع الى الاسباب الآتية:

أولا : عدم امكانية المجلس استخدام وسائله في التدخل في أعمال السلطة التنفيذية استخداما أصوليا.

فيما يخص وسائل مجلس الأمة في التدخل في أعمال السلطة التنفيذية: السؤال، التحقيق البرلماني.. الخ، هذه الوسائل لم تستعمل أبدا استعمالا أصوليا لكي تمكن المجلس من مراقبة السلطة التنفيذية مراقبة فعالة ووضعها في مأزق اذا اقتضى الأمر.

١- فدور الأسئلة ظل ضعيفا وأقل مما كان يجب أن يكون عليه، وذلك راجع الى سببين:

— القيود التي وضعها الدستور وتلك التي أوردتها اللائحة الداخلية للمجلس على الحق في استعمال هذه الوسيلة.

— الا أن ذلك معزوبصورة أساسية الى النواب انفسهم الذين يوجهون أسئلة كثيرا ماتأخذ طابعا شخصيا للغاية، وليست في صلب أعمال المجلس، وغالبا مايستهدف منها الابتزاز السياسي أو المصلحة الانتخابية المحضة.

٢ — اما عن الاستجواب فهو حق مهمل الاستعمال. لم يمارسه المجلس طيلة حياته التي تربو على ١٨ سنة سوى خمس مرات. (الاستجواب الأول كان قد قدمه النائب راشد التوحيد ضد وزير الكهرباء والماء الأسبق، أما الثاني فقدّمه النائبان حمد العيار وسليمان الدويخ ضد وزير العدل السابق خالد الجسار، أما الثالث، فهو الذي قدمه خالد المسعود

ضد وزير المالية والنفط عبد الرحمن العتيقي بشأن تصنيف عمال الجمارك والموانئ، أما الاستجواب الرابع فوجهه النواب: سامي منيس، عبد الله النيباري، على الغانم الى وزير التجارة خالد العدساني وقد انصب على (الغلاء والشركات الصناعية)، والاستجواب الخامس والأخير كان قد وجه لوزير المالية، حول السياسة النفطية.

وعلى الرغم من أن الاستجواب هو المقدمة الطبيعية لاثارة المسؤولية الوزارية في أشد صورها، وإن الهدف الحقيقي منه هو تحريك موضوع طرح الثقة بالوزير أو الوزارة، إلا أن المجلس لم يتمكن حتى الآن من أن ينهي مناقشة الاستجواب باتخاذ قرار يدين الوزارة أو الوزير.

وفضلا عن ذلك فإن هنالك ظاهرة تستحق الإشارة إليها بهذا الصدد. ذلك أن الوزارة (بمناسبة الاستجواب الرابع) قد أوضحت عزمها باعلان تضامنها مع وزير التجارة اذا ما أدى الاستجواب الموجه اليه الى طرح الثقة به في مجلس الأمة.

وهذا التصرف لا يؤدي (من الناحية الفعلية) الى تطويق حق المجلس في استجواب أحد الوزراء فقط، بل الى الحيلولة بينه وبين حقه في طرح الثقة بالوزراء كل على حده والانفراد بهم. ذلك أن طرح الثقة بالوزير يتحول والحالة كذلك الى طرح الثقة بالحكومة واعلان عدم التعاون معها.

٣ - اما بالنسبة للجان التحقيق التي أعطاها الدستور واللائحة الداخلية للمجلس سلطات واسعة، لا تستطيع بواسطتها فقط اجبار الوزراء وموظفي الدولة على المثول أمامها وتقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلبها منهم، بل لها أن تستدعي المواطنين للشهادة أمامها والاستعانة بالخبراء، واتخاذ كل مآثره موصلا للحقيقة (المواد ١١٤ من الدستور ٧، ٨، ٩، ١٤٧ من اللائحة الداخلية)، هذه الوسيلة التي اجادت بعض البرلمانات استعمالها استعمالا أصوليا مكنها من رقابة الحكومة رقابة فعالة وعلى الأخص في الولايات المتحدة الأمريكية (كدور لجان الكنجرس في قضية ووتر جيت Water gate)، ليس لها أثر يذ كر في مجال العلاقة بين الحكومة ومجلس الأمة في الكويت.

والحقيقة أن عدم اهتمام المجلس في استعمال وسائله في التدخل في أعمال الحكومة استعمالاً أصولياً. يؤدي الى رقابته الفعالة لها، لدليل قاطع على أن البرلمانين الكويتيين لم يدركوا بعد أن برلماننا تتمتع فيه الحكومة بأغلبية كبيرة- *Un parlem-entarisme majoritaire* كما هو الحال في الكويت، تصبح هذه الوسائل من وسائل الرقابة هي الجوهرية بل الوحيدة في يده ازاء السلطة التنفيذية. ذلك أن تحريك المسؤولية الوزارية وسحب الثقة من الحكومة أمر صعب المنال ان لم يكن مستحيلاً تحقيقه كما سنرى.

ثانياً - عدم امكان مجلس الأمة سحب الثقة من الوزارة:

أما فيما يخص المسؤولية السياسية الفردية التي لا تمس الا وزيراً معيناً فلقد رأينا أن الدستور قد أقر حق مجلس الأمة في طرح الثقة بأحد الوزراء. الا أن الدستور واللائحة الداخلية للمجلس قد وضعا قيوداً أدت من الناحية العملية الى عدم استعمال هذا الحق البرلماني.

أما بالنسبة للمسؤولية التضمانية للوزارة فلقد قرر المشرع الدستوري كما سبق القول عدم النص على اسقاط الوزارة بأكملها بقرار عدم ثقة يصدره مجلس الأمة والاستعاضة عن ذلك الأصل البرلماني، بنوع من التحكيم يحسمه الأمير، وذلك اذا ما قرر مجلس الأمة عدم امكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء.

الا أن الدستور واللائحة الداخلية للمجلس قد بالغتا في ضمانات السلطة التنفيذية واحاطا حق المجلس في تقرير عدم التعاون بقيود أدت الى عدم استعماله.

وأمام الشروط التي اشترطها الدستور واللائحة التي يعتبر تحقيقها فرضاً من الفروض المدرسية، وجد المجلس نفسه مضطراً الى استعمال وسيلة أخرى حلت في طياتها موضوع عدم الثقة بالوزارة وان لم يثر ذلك صراحة، وأدت الى استقالتها .

ذلك أنه في ٣٠ نوفمبر ١٩٦٤ صدر أمر أميري بتعيين صباح السالم رئيساً لمجلس الوزراء وكلف بتشكيل الوزارة. وفي ٦ ديسمبر صدر المرسوم الأميري بتشكيل وزارة تضم عدداً من كبار التجار الى جانب بعض أفراد العائلة الحاكمة. ولم يرض

تشكيل هذه الوزارة بعض أعضاء مجلس الأمة الذين رأوا أن تشكيلها مخالف لنص المادة ١٣١ من الدستور.

وفي ٨ ديسمبر توجهت الوزارة الى مجلس الأمة لتؤدي اليمين المنصوص عليها في المادة ٩١ من الدستور، وتندل ببيانها الوزاري المنصوص عليه في المادة ٩٨ منه. ولكنها لم تتمكن من ذلك لتعمد ٣١ نائبا التخلف عن الحضور احتجاجا على دخول بعض الشخصيات في الوزارة، وعلى عدم استطاعتهم اسقاطهم باتباع الاجراءات التي رسمها الدستور.

وبعد أيام قليلة أعادت الوزارة الكرة وذلك بتاريخ ١٥ ديسمبر ١٩٦٤ لتؤدي اليمين أمام المجلس ولتلقى بيانها. وفي اللحظة التي أعطى فيها رئيس المجلس الكلام لرئيس مجلس الوزراء لتقديم برنامج الحكومة انسحب ٢٨ نائبا من الجلسة ، اعتراضا على عدم شرعية تعيين بعض أعضاء الوزارة الذين يرون أنهم على خلاف ماتقضي به المادة ١٣١ من الدستور مازالوا يواصلون مهنهم الحرة.

ولعدم توافر نصاب انعقاد الجلسة لم تستطيع الحكومة أن تؤدي اليمين الدستورية ولا أن تلقي البيان الوزاري .

ولقد حدث من جراء ذلك شبه أزمة وزارية، وظلت الأمور على ذلك النحو حتى يوم ٢٨ ديسمبر ١٩٦٤ عندما وجدت الوزارة أنها أمام هذا الطريق المسدود مضطرة الى الاستقالة (٣٤).

ولا يفوتنا أن نذكر ونحن في هذا الصدد أن العمل قد جرى منذ نفاذ الدستور وحتى الوقت الحاضر على أن يكون ولي العهد رئيسا لمجلس الوزراء. ومن هنا صح القول بأن مجلس الأمة ، حتى لو تحققت الفروض المدرسية التي نص عليها الدستور وزادتها اللائحة تعقيدا، سوف يتردد كثيرا ان لم يحجم عن ان يقرر عدم امكان التعاون مع رئيس مجلس

(٣٤) أنظر في ذلك: رسالتنا للدكتوراه سالفة الذكر، ص ٣٠٢ وما بعدها، وانظر كذلك دراسة لنا حول ميكانيكية العلاقة بين السلطات في النظام الكويتي، مذكرات على الآلة الكاتبة لطلبة كلية الحقوق والشرعة، العام الدراسي ١٩٧٣ - ١٩٧٤، ص ٥٢٥ وما بعدها .

الوزراء، الذي هو في نفس الوقت ولي للعهد ونائب الأمير في غيبته وأكثر من ذلك كله أمير البلاد المستقبل. فضلا عن ذلك فانه من غير المتصور ان يسحب نواب الشعب ثقتهم من نفس الشخص بصفته رئيسا لمجلس الوزراء بينما سبق لهم وان بايعوه ولياً للعهد وأميراً للبلاد في المستقبل. وان حدث وسحبوا ثقتهم منه، الا يكون ذلك بمثابة رجوع منهم بمبايعتهم له كولي للعهد؟

وان لم يكن ذلك كذلك الا يؤدي في واقع الحياة السياسية الى قدر من الحرج أن يتولى غدا مسند الامارة شخص سبق وأن سحب منه نواب الشعب ثقتهم بالأمس؟

لعلنا بعد هذه المناقشة نستطيع أن نقرر بأن المادة ١٠٢ من الدستور في ظل الظروف الحالية تظل حروفاً ميتة ان لم تكن قد ولدت ميتة. وان مجلس الأمة لن يلجأ الى استعمال الحق الدستوري الذي تقرره له تلك المادة على الاطلاق. مما يحتم على السلطة التنفيذية ان هي أرادت احترام روح الدستور واعادة التوازن بينها وبين السلطة التشريعية ان تقابل ماجرى عليه العمل من تقليد ولي العهد منصب رئيس مجلس الوزراء بتقليد آخر وهو عدم اللجوء الى حق الحل لمجرد تحقيق انتصار للحكومة، بل بقصد الرجوع الى الشعب مصدر كل السلطات لمعرفة وجهة نظره من أمر خطير له بعيد الأثر على الحياة السياسية للبلاد.

ثالثاً — القيود الشديدة على حريته في التصرف والمبالغة في ضمانات السلطة التنفيذية : —

La stricte limitaion de la liberté d'action des parlementaires

الاعمال البرلمانية قابلة دائماً للتنظيم، الا أن الأنظمة البرلمانية التقليدية لا تجعل الهدف من هذا التنظيم تقييد حرية البرلمان في التصرف. وعلى عكس ذلك نجد بعض دساتير ما بعد حرب ١٩١٤ قد غالت في ذلك باسم كفاءة الاستقرار السياسي. و يطلق الفقهاء على هذا النوع من الأنظمة اسم Le parlementarisme rationalisé أي البرلمانية المرشدة أو المهندبة. وينضم الدستور الكويتي الى هذا النوع من الدساتير، وتبيان ذلك كالآتي:

١— فضلا عن أن الدستور لم ينص على اسقاط الوزارة بأكملها بقرار عدم ثقة

يصدره المجلس، فقد ترك في نصوص متفرقة منه مجالا واسعا لتصرف رئيس الدولة أو السلطة التنفيذية دون رجوع سابق الى مجلس الأمة أو دون الرجوع اليه كلية. ومثال ذلك، اختيار نائب للامير (مادة ٦١) وعلان الحرب الدفاعية (مادة ٦٨) وعلان الحكم العرفي (مادة ٦٩)، وابرام المعاهدات فيما لم يستثن منها بالذات (مادة ٧٠)، والاستعاضة بثقة رئيس الدولة في تشكيل الوزارة عن حصولها على ثقة مجلس الأمة عقب كل تجديد لانتخابات هذا المجلس (مادة ٩٨).. الخ.

٢— ثم أنه باسم الاستقرار الوزاري نجد أن الدستور قد بالغ في ضمانات السلطة التنفيذية وذلك عن طريق تحديد حرية مجلس الأمة في التصرف، بإيراد قيود شديدة على حقه في ممارسة وسائله في مواجهة تلك السلطة.

هذه الضمانات وتلك القيود أدت من الناحية العملية الى ندرة استعمال مجلس الأمة لوسائل الرقابة المقررة له في الدستور.

وفضلا عن ذلك فان اللائحة الداخلية لمجلس الأمة اتت بقيود زادت من شدة القيود التي أوردها الدستور على حرية المجلس في التصرف، وضاعفت من عدم امكانية المجلس من مراقبة الحكومة. وتحديد المجلس لنفسه بنفسه أن دل فانما يدل على ان فكرة السيادة البرلمانية التي تعتبر جزءاً من التقاليد البرلمانية الفرنسية (قبل الجمهورية الخامسة) والتقاليد البرلمانية في انجلترا، لا تعرف طريقها الى مجلس الأمة.

والحقيقة أن هذا التقييد الذاتي لمجلس الأمة auto-limitation أدى الى ضعفه.

رابعاً — غيبة التنظيم الحزبي: **L'absence de partis politiques organisés:**

ان غيبة الاحزاب السياسية المنظمة سبب من أسباب ضعف المجلس. والدستور لم يشر في نصوصه الى الاحزاب السياسية بل ترك اباحة أو منع تنظيمها للمشروع العادي.

الا أن المذكرة التفسيرية للدستور قد ناهضتها العداء حين أشارت الى أن المسؤولية

الوزارية التضامنية أمام البرلمان.. تجعل من الحكم هدفاً لمعركة لا هوادة فيها بين الأحزاب مما يشكل خطراً على سلامة الحكم الديمقراطي... (٣٥).

ومن السهل الرد على ما أورده المشرع الدستوري في مذكرته التفسيرية، وانتقاد هذا المفهوم الخاطيء الذي تبناه. الا أننا نكتفي بتذكيره في هذا المجال بأن جهابذة فقهاء القانون الدستوري وكبار الكتاب السياسيين متفقون على أن فكرة الديمقراطية مرتبطة بفكرة التنظيم الحزبي، ذلك أنه لا وجود للحريات السياسية بدون أحزاب منظمة "il n'y a point de libertés politiques Sans partis" على حد تعبير ESMEIN (٣٦).

ومهما يكن من أمر فإن الصحافة الكويتية قد أدركت تماماً هذا النقص وأشارت في كثير من المناسبات الى أن تفاهة المناقشات التي تدور في مجلس الأمة ما هي الا انعكاس طبعية لغيبة التنظيم الحزبي (٣٧).

خامساً: افتقار أعضاء المجلس الى الخبرة البرلمانية:

La manque d'expérience parlementaire de la plupart des députés

والسبب الثالث من أسباب ضعف المجلس هو افتقار غالبية أعضائه الى الخبرة البرلمانية، مما ترتب عليه عدم الفهم العميق لماهية الحقوق التي تضمنتها الوثيقة الدستورية.

واستجواب وزير التجارة يمدنا بمثال صادق من بين عدة أمثلة أخرى يمكن إيرادها في هذا الصدد.

إن افتقار غالبية أعضاء المجلس الى الخبرة البرلمانية أدى الى قيام نظام

(٣٥) المذكرة التفسيرية تحت عنوان التصوير العام لنظام الحكم.

ESMEIN.A. éléments de droit constitutionnel 8 ème éd., Paris, Serey, 1927, Tome 1, P. 263. (٣٦)

(٣٧) أنظر مجلة الطليعة العدد الصادر في ١٠/٧/١٩٦٤.

غريب من نوعه يكاد التطبيق المستمر أن يجعل منه أحد نظم القانون العام في الكويت *Une institution de Droit Commun*. وهو تواجد فقيه (خبير دستوري) يجلس الى جانب رئيس المجلس ليشرح للاعضاء نصوص الدستور وأحكام اللائحة الداخلية، وفي حالة الخلاف غالبا ما يكون رأيه هو الفيصل وهو المأخوذ به.

والحقيقة أن لاغضاة ولا لوم على الأعضاء بهذا الصدد، فالكويت حديثة العهد بالحياة البرلمانية ولعل التجربة تساعد على سد هذه الثغرة في المستقبل القريب.

سادسا: تغيب الأعضاء وانخفاض مستوى المناقشة: *La banalité des débats*

هذا السبب من أسباب ضعف المجلس نتيجة مباشرة لسابقه. فغالبا ماتنحوا المناقشات منحى شخصيا (كانهام أحد النواب لزميله بالاستيلاء على أموال اخوانه والورثة السياسية ١٩٧٤/٣/٧)، وغالبا ما يضيع وقت المجلس في مناقشة مواضيع ثانوية (جلسة لاغلاق دكان مواطن، وأخرى لموضوع منطقة سلوى، وثالثة لمسألة منطقة الصليبخات وهل هي قرية أم ضاحية، ورابعة تخصص لاستجواب وزير التجارة فتقلب الى هجوم ودفاع عن الخبير الدستوري... الخ).

واذا مانوقشت المسائل الهامة والمصيرية فقلما تناقش مع التعمق، وكثير من الجلسات ان لم تفتقد المناقشة الموضوعية، افتقدت النصاب. فالجلسة المخصصة لمناقشة المشاركة النفطية على سبيل المثال لم يحضرها سوى ٢٠ عضوا من مجموع الأعضاء البالغ ٦٢ عضوا على الرغم من أهمية الموضوع.

وباستثناء النقاش الذي يثيره من آن لآخر أعضاء المعارضة فالجلسات تفتقد الحماس ويغلب عليها طابع الملل والهدوء.

سابعا: تمتع الحكومة بأغلبية برلمانية:

وهذا السبب من أهم أسباب ضعف مجلس الأمة وعدم تمكنه من مراقبة السلطة التنفيذية مراقبة فعالة.

فالحكومة في الكويت تستند دائما الى أغلبية برلمانية ساحقة. وهذه الأغلبية الثابتة والدائمة التي تتمتع فيها الحكومة في أحضان مجلس الأمة نتاج ثلاثة أسباب:

أ - فهي بادئ ذي بدء انعكاسة طبيعية لتركيبية الرأي العام الكويتي: فالدراسات التي أجريت على هذا الرأي أثبتت أن الغالبية العظمى منه لا تنازع في الوضع الراهن، بل هي تقبله وبالتالي تعطى أصواتها الانتخابية لمؤيديه. وارتباط هذه الأغلبية بالنظام انما هو نتيجة حتمية للتقدم الاقتصادي وارتفاع مستوى الحياة والنجاح المادي الذي يحققه لها النظام. (٣٨)

فالتطور الاقتصادي عندما يصلح من حال الجماعة ويحقق الرفاهية لغالبيتها يجرى المعارضة من أسلحتها (٣٩).

ب - ثم أن هذه الأغلبية ناتجة عن غيبة التنظيم الحزبي:

فالمواطنون الذين يجدون أنفسهم بدون تنظيم سياسي يجمع شملهم و يعطونه أصواتهم لكي يدافع عن آرائهم ومصالحهم في أحضان البرلمان، سيكونون مضطرين الى اعطاء هذه الأصوات الى الشخصيات التقليدية: رؤساء القبائل، رؤساء العائلات الكبيرة، ممثلو الجماعات الدينية، كبار التجار... الخ وهذه الشخصيات تقليدية بطبيعتها وقلما تنخرط في صفوف المعارضة.

ج - واخيرا فان هذه الأغلبية هي نتيجة حتمية لاحكام التي وردت في المواد ٨٠ فقرة ٢، ٥٦، ١٠١ من الدستور.

فلقد سبق القول بأن المادة ٨٠ تقضي بأن الوزراء أعضاء بالمجلس بحكم وظائفهم، والمادة ٥٦ تقرر للأمير الحق في تعيينهم، وعددهم قد يصل الى ثلث عدد أعضاء المجلس. وعلى ذلك فان السلطة التنفيذية هي التي تقوم بتعيين ثلث أعضاء المجلس مباشرة، مما

(٣٨) انظر رسالتنا سائلة الذ كر ص ٣٨٨

(٣٩) نفس المرجع. ص ٣٨٨ وما بعدها.

يسهل عليها (مع مراعاة الفقرة الأخيرة من المادة ١٠١ من الدستور) أن تؤمن لها أغلبية برلمانية في أحضانه.

هذه الأسباب الثلاثة أدت الى تمتع الحكومة بأغلبية ساحقة في مجلس الأمة، تعطيها من الناحية الفعلية امكانية ممارسة صلاحياته المنوه عنها في الدستور.

وهكذا نجد أن مبدأ الفصل بين السلطات الذي يتحدث عنه الدستور يظل من الناحية التطبيقية حروفاً جوفاء.

ثامناً: صغر المعارضة وضعف قوتها العددية:

وفي مواجهة تلك الأغلبية الحكومية نجد معارضة صغيرة تتكون من حفنة من المثقفين ينتمون جميعاً الى حركة القوميين العرب.

هذه المعارضة ضعيفة من الناحية العددية. كانت تتكون من ثمانية أعضاء أثناء الفصل التشريعي الأول (١٩٦٣ — ١٩٦٧) وفي انتخابات ٢٥ يناير ١٩٦٧ فاز أربعة فقط من المرشحين الذين خاضت بهم الحركة الانتخابات التي خسرها رئيسها نفسه، وكانت هذه النتيجة صدمة للفئة المثقفة في الكويت. وعلى أثر ذلك قامت مجموعة من المرشحين الذين خسروا الانتخابات وانضم اليها أربعة من النواب المنتخبين المنتسبين الى حركة القوميين العرب واثنا من النواب المستقلين، وتعاظمهم غالبية الصحافة الكويتية، باتهام الحكومة بالتدخل في سير الانتخابات. إلا أن الحكومة قد رفضت أن تبطل الانتخابات واكتفت بتشكيل لجنة تحقق في الطعن (٤٠)

واعترضاً على ذلك استقال النواب الستة وباستقالتهم اختفت هذه المعارضة الصغيرة طوال الفصل التشريعي الثاني (١٩٦٧ — ١٩٧٠).

ولعله من المفيد أن نذكر هنا أن المعارضة ماكانت في بادئ الأمر ترفض مبدأ الاشتراك في الوزارة. ولكونها غير قادرة على أن تكون حزب معارضة بالمعنى الصحيح،

(٤٠) نفس المرجع السابق ص ٣٨٩.

ما كان أمامها إلا أن تشترك في الوزارة محاولة ادخال بعض مبادئها في السياسة العامة للحكومة بقدر المستطاع. وانطلاقاً من هذا المفهوم نجد أن أحد زعماء المعارضة قد قبل أن يشغل منصب وزير التربية لعدة سنين (٤١).

ولاشك أن قبول المعارضة الاشتراك في الوزارة كان من شأنه أن يغير في طبيعة العلاقات السياسية. ذلك أن المعارضة سوف لا تستطيع والحالة كذلك أن تعرض على هيئة الناخبين حكمها على تصرفات الوزارة التي تشترك فيها.

وهكذا نجد أن مثل هذا الموقف كان سيؤدي الى أن تختفي هذه المعارضة الصغيرة تاركة وراءها حالة اجماع واقعي

Un régime d'unanimité de fait

هذه هي اهم أسباب ضعف مجلس الأمة والتي أدت الى عدم تمكنه من مراقبة الحكومة مراقبة فعالة.

غير أن مجلس الأمة ان لم يأخذ دوره القيادي في سفينة الدولة فان ذلك يجب ألا يحجب دور بعض أعضاء المعارضة، الذين بفضل وعيهم ونشاطهم قد استطاعوا في بعض الأحيان اجبار الحكومة، عن طريق الأسئلة والاستجابات على تبرير تصرفاتها أمام الجمهور، وعلى عرض أسباب سياستها على الرأي العام.

كما ساهموا مساهمة لا يمكن انكارها في تنوير هذا الرأي حول أمور جوهرية لا يمكن الاستهانة بأهميتها (٤٢)، ومنها مسألة ضرورة المحافظة على الثروة النفطية وتحريرها من النفوذ الأجنبي (٤٣)، ومشكلة مستقبل الكويت بعد النفط (٤٤)، وضرورة تطهير الجهاز

(٤١) نفس المرجع ص ٣٩٠.

(٤٢) انظر حول هذا الموضوع: الدكتور عبد الله النفيسي، «الكويت الرأي الآخر» منشورات وتوزيع TA-HA Advertising لندن ١٩٧٨، ص ٥٠ وما بعدها.

(٤٣) انظر مضبطة مجلس الأمة الكويتي. الجلسة الثلاثين/ ب بتاريخ ٢٨ مايو ١٩٧٤.

(٤٤) انظر حول مناقشة السياسة النفطية واتفاقيات المشاركة واستجواب وزير المالية بهذا الخصوص: محاضر مجلس الأمة المنشورة في الجريدة الرسمية «الكويت اليوم»، الملاحق: ١٨٢ في ١٩٧٤/١٢/٣١، ١٨٧ في ١٩٧٥/١/٤، ١٨٨ في ١٩٧٥/٢/١١، ١٩٢ في ١٩٧٥/٣/١١، ١٩٣ في ١٩٨٥/٣/١٨.

الاداري، ومشلكة التضخم ومكافحة غلاء المعيشة (٤٥)، ومسألة اراضى القطاع العام في الكويت وطبيعة استخدامها، وبواسطة من ومقابل أي قيمة ايجارية (٤٦).

ومهما يكن من أمر فإن رقابة المجلس قد أختفت منذ اختفاء مجلس الأمة وذلك بحله بأمر أميري في تاريخ ١٩٧٦/٨/٢٩ وحتى عودة الحياة النيابية عام ١٩٨٠.

المطلب الثاني

هيمنة السلطة التنفيذية

La prédominance de l'exécutif

أمام ضعف المجلس لابد وأن تهيمن السلطة التنفيذية

وسنعرض الآن لأهم عناصر هذه الهيمنة، ثم نستخلص النتائج المترتبة عليها، ونرى ان كانت مبررة في مواجهة الديمقراطية.

أولاً: عناصرها : Ses éléments

في الكويت السلطة التنفيذية التي زودها الدستور بكل امكانيات الهيمنة، وحصنها بكثير من الضمانات التي تصل الى حد المبالغة، والتي أمدّها واقع الحياة الدستورية بأغلبية ساحقة في أحضان مجلس الأمة، والتي تجد تحت تصرفها جهازاً ادارياً ضخماً يضم الكثير من الفنيين والخبراء يساعدها على بلوغ أهدافها... لابد وأن تكون السلطة المهيمنة في واقع الحياة السياسية وتمسك في يدها زمام الدولة ومصير البلاد. فلقد آل إليها في الواقع اتخاذ كل القرارات المتعلقة بالسياسة الخارجية والداخلية والاقتصادية والاجتماعية للدولة.

(٤٥) انظر مضبطة الجلسة الحادية والعشرين / ط بتاريخ ١٤ مايو ١٩٧٤.

(٤٦) الجريدة الرسمية «الكويت اليوم» ملحق رقم ١٩٠ بتاريخ ١٩٧٥/٢/٢٥.

وهكذا نجد أن فكرة التوازن التي تشير إليها نصوص الدستور بين السلطة التنفيذية والتشريعية قد اختفت من الحياة الدستورية نفسها، وأن نظرية إيقاف السلطة بواسطة السلطة باعطاء كل منها وسائل رقابة تجاه الأخرى قد كذبها واقع الحياة السياسية. وبالتالي فإن مبدأ الفصل بين السلطات الذي نص عليه الدستور يصبح حروفاً جوفاء ميتة. فالسلطة التنفيذية هي المهيمن الحقيقي في واقع الحياة الدستورية وهي التي تمارس من الناحية الفعلية أهم اختصاصات المجلس التي نوه عنها الدستور.

ثانياً: النتائج المترتبة عليها : SES CONSEQUANCES

يترتب على هيمنة السلطة التنفيذية نتيجتان هامتان: الاستقرار الوزاري والاستمرار الوزاري.

أ — الاستقرار الوزاري LA STABILITÉ MINISTERIELLE

الاستقرار الوزاري يعني غياب الأزمات الوزارية وبقاء الوزارة في الحكم لمدة طويلة. وتمدنا دراسة القانون المقارن بثلاثة أنواع من النظم في هذا الصدد:

- ١ — نظم لا تتمتع فيها الوزارة بالاستقرار والثبات بل تتصف بكثرة الأزمات الوزارية L'INSTABILITE MINISTERIELLE. ومنها نظام الجمهورية الثالثة والجمهورية الرابعة في فرنسا حيث لا يزيد متوسط بقاء الوزارة في السلطة على ثمانية أشهر (٤٧).
- ٢ — وهناك أنظمة تتمتع بها الوزارة بالثبات والاستقرار ومثالها التقليدي النظام البرلماني في إنجلترا حيث متوسط بقاء الوزارة في الحكم هو ٣ سنوات وعشرة أشهر، وكذلك هو الحال في البلاد الإسكندنافية (السويد، النرويج، الدانمرك) حيث يصل متوسط الثبات الوزاري إلى ما يقارب ٣ سنوات.
- ٣ — وهناك أنظمة تعد وسطاً بين النوعين السابقين ومنها النظام الهولندي حيث متوسط

CF. AUGUST SOULIER, L'instabilité ministérielle sous le 3ème République, sirey, 1939, voir également, C.A. Colliard, la pratique de la question de confiance sous la 4ème République, R.D.P. Avril-Juin, 1948, pp. 226-287.

بقاء الوزارة في الحكم سنتين والنظام البلجيكي حيث يكون متوسط الثبات الوزاري بمعدل ١٨ شهرا.
ولعله من المفيد أن نذكر هنا أن بقاء الوزارة لمدة سنتين في الحكم يعتبره الكتاب شيئا مثاليا بالنسبة لحسن سير النظام البرلماني (٤٨)

فتحت أي مجموعة من هذه النظم يخطر النظام الكويتي؟

الحقيقة أن التطبيق العملي للنظام الكويتي يشير الى أن نسبة الاستقرار الوزاري فيه تفوق تلك الأنظمة جميعا.

فاذا ما استثنينا ما حدث عام ١٩٦٤ الذي لا يتعدى في الحقيقة كونه استقالة، فان الوزارة تبقى في الحكم طوال الفصل التشريعي أي مدة أربع سنوات، وهذا ما يسميه الكتاب عادة le gouvernement de législature أي بقاء الوزارة في الحكم من انتخابات عامة الى انتخابات أخرى

وفضلا عن ذلك فان رئيس مجلس الوزراء، وهو ولي العهد في نفس الوقت، يعود الى رئاسة الوزارة أكثر من مرة بل وبصورة مستمرة.

وهذا الاستقرار الوزاري عائد الى تمتع الحكومة بأغلبية برلمانية وعدم امكان مجلس الأمة سحب الثقة منها. فهو اذن نتيجة طبيعية هيمنة السلطة التنفيذية.

ب — الاستمرار الوزاري la continuité ministérielle

و يعني الاستمرار الوزاري استمرار الوزير في شغل منصبه لمدة طويلة من الوقت وذلك لندرة اللجوء الى التعديلات الوزارية.

(٤٨) CF. PIERRE LALUMIERE ET ANDRE DEMICHEL : Les régimes parlementaires Européens. Thèmes, 1er éd. Paris, 1966, p. 366.

والاستقرار الوزاري (بقاء رئيس الوزراء في منصبه لمدة طويلة والذي سبق الكلام عنه في الفقرة السابقة) لا يستلزم حتما وجود الاستمرار الوزاري (بقاء غالبية الوزراء في مناصبهم لمدة طويلة من الزمن). بل قد يخفي الاستقرار الوزاري حالة عدم استمرار وزاري. وذلك عند اللجوء المتكرر الى التعديلات الوزارية.

والتعديل الوزاري إما أن تدفع اليه اعتبارات فنية و يسمى في هذه الحالة بالتعديل الفني *remaniement technique*، وإما أن تدفع اليه اعتبارات سياسية كتغيير في السياسة العامة للوزارة أو سخط البرلمان على أحد الوزراء و يسمى في هذه الحالة تعديلا سياسيا *remaniement politique*. ومثال ذلك التعديل الذي اجراه Attlee على وزارة حزب العمال عندما قبل استقالة ٣ وزراء عام ١٩٥١، والتعديل الذي أجراه macmillan على حكومة المحافظين عندما أعفى سبعة من وزرائه من مناصبهم ومن بينهم وزير الخزانة ووزير الدفاع وذلك في يولية عام ١٩٦٢.

أما في الكويت فان هيمنة السلطة التنفيذية وعدم امكانية البرلمان اجبارها على اجراء تعديل جوهري في سياستها العامة، أو الانفراد بالوزراء وسحب الثقة منهم، وكذلك عدم اظهار الرأي العام حاجته الى تغيير الوجوه السياسية، وعدم وجود احتياطي كبير من رجال السياسة (نتيجة لغلبة التنظيم الحزبي)، ادى الى حالة استمرار وزارى ملحوظ .

فالتطبيق العملي للنظام يشير الى ندرة اللجوء الى اجراء التعديل الوزاري. فهناك كثير من الوزراء يشغلون مناصبهم مدة طويلة قد تزيد على عشر سنوات.

هذا الاستمرار الوزاري ادى الى استمرار في الادارة وزادها قوة وثباتا.

ج — تبريرها في مواجهة الديمقراطية:

ولكن هل يمكن تبرير هيمنة السلطة التنفيذية من الوجهة الديمقراطية؟

الحقيقة أن هيمنة السلطة التنفيذية هي ظاهرة من ظواهر عصر التكنولوجيا. فهذه السلطة هي المهيمن الحقيقي في كثير من البلدان منها: الولايات المتحدة، وانجلترا،

وفرنسا في ظل الجمهورية الخامسة، وحتى في البلاد النامية. ويصف الكتاب وضع الحكومة في مواجهة البرلمان كوضع الفريق المدرب المحترف أمام جماعة من الهواة.

ولكن، إذا كان الشعب هو مصدر السلطات ممثلاً في هيئة نوابه المنتخبين ومنهم تتكون السلطة التشريعية في الدولة، فكيف يكون في الامكان تبرير هيمنة السلطة التنفيذية في مواجهة الديمقراطية؟

يرى بعض الكتاب أن هذه الهيمنة يبررها كون رئيس الدولة منتخبا بصورة مباشرة أو شبه مباشرة في بعض الدول من ناحية، وضرورة تحقيق الاستقرار السياسي في الداخل وحرية التصرف بالنسبة للأمور الخارجية، تلك الحرية التي تستلزمها ظروف الحياة الدولية المعاصرة من ناحية أخرى.

ونرى ان هيمنة الحكومة ان كانت مبررة من الناحية الديمقراطية في بلد مثل انجلترا، حيث ان ميكانيكية سير النظام (وعلى الأخص الدور الذي يلعبه نظام الحزبين Two - party system، ودور هيئة الناخبين، والتقليد الذي يقضي بتعيين زعيم حزب الأغلبية رئيسا للوزراء)، أدت الى أن الحكومة تستمد قوتها من الشعب، لأنها في الحقيقة مختارة بواسطة الشعب، وبرامجها السياسي مصادق عليه من الشعب، وهي مسؤولة أمام الشعب، كلما دعى الى انتخابات عادية أو تكميلية، وبالتالي فان هيمنة الحكومة ليست في حقيقتها الا تكريما ومظهرا لسمو الارادة الشعبية. (٤٩) ان كانت هيمنة السلطة التنفيذية لها ما يبررها من الوجهة الديمقراطية في بلد مثل انجلترا، فانه لمن الصعب تبريرها في كثير من البلدان الأخرى.

(٤٩) انظر André mathiot : Le régime politique Britanique, librairie colin, Paris 1955, PP 166. et, S.

خاتمة

هنا نقف عند ختام هذه الدراسة التي طوفت على قدر مايسمح به المقام، بالجانين النظري والواقعي للرقابة البرلمانية على أعمال الادارة في الكويت.

وعند دراستنا للرقابة التي يقوم بها مجلس الأمة في اطارها النظري، تبين لنا أن لها مميزات أساسية ترجع الى تعدد وسائلها وخطورة النتائج التي تترتب عليها والتي تصل في صورتها النهائية الى حد اسقاط الوزارة أو اعتزال الوزير.

غير ان دراستنا لهذه الرقابة في واقعها العملي من خلال ظروفها السياسية والاجتماعية، قد كشف لنا عن قصور يشوب عمل المجلس في مجال الرقابة، حيث نجد غير قادر على مراقبة تصرفات الحكومة وأجهزتها مراقبة فعالة، حتى أصبحت السلطة التنفيذية هي المهيمنة على الحياة السياسية والاقتصادية وتملك في يدها زمام الأمور في الدولة ومصير البلاد.

وهكذا فقد فسد أمر الرقابة البرلمانية على أعمال الادارة في الكويت وشلت في واقعها العملي. ذلك أن المسؤولية المنبثقة عن هذه الرقابة لا يكاد يقابلها جزاء حقيقي، لأنه في ظل ظروف البيئة السياسية والاجتماعية، بات من العسير تحريك المسؤولية السياسية، وبخاصة أمام سلطة تنفيذية قوية كما هو الحال في الكويت.

ونرى أنه من الضروري البحث عن وسائل دافعة للرقابة البرلمانية التي يقوم بها مجلس الأمة، تكسبها الحيوية وتطبعها بالطابع الايجابي، لكي تحقق الغرض منها في حماية حقوق الأفراد وحررياتهم العامة ورد الأجهزة الحكومية الى جادة الصواب ان هي حادت عنها.

وفي تقديرنا أن ذلك يتم عن طريق اصلاح أساس تكوين مجلس الأمة، بمحاربة الاقطاعية السياسية في أحضانه، وعلاج ضعف الكفاءة لدى أعضائه والتوسع في سلطات لجانه، وزيادة عدد النواب المنتخبين ليتمكن المجلس من تغطية أعماله بفاعلية ويسر. كما

أن ذلك قد يتأتى عن طريق ازالة معوقات العمل البرلماني بمعالجة مشكلات البيئة السياسية والاجتماعية، كالقبلية والطائفية، وتخليص أعضاء مجلس الأمة من الفردية والاحتمالية والبعد بهم عن الارتجالية والتلقائية، وذلك بتزويد مجلس الأمة بالأجهزة الفنية المعاونة كانشاء مجلس اقتصادي اجتماعي، ونشر الوعي السياسي بين المواطنين، وتعميق ايمانهم بفضيلة الحوار، والاعتراف بالتنظيمات السياسية التي قد تكون قوة دافعة لحركة مجلس الأمة حتى يأخذ دوره القيادي في سفينة الدولة ويكون الرقيب الأول على تصرفات السلطة التنفيذية وأجهزتها.